

## Article

---

« Encadrement juridique des institutions financières : évolution et signification »

Jean-Luc Migué

*L'Actualité économique*, vol. 49, n° 1, 1973, p. 58-67.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/802979ar>

DOI: 10.7202/802979ar

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

---

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <http://www.erudit.org/apropos/utilisation.html>

---

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : [erudit@umontreal.ca](mailto:erudit@umontreal.ca)

## ENCADREMENT JURIDIQUE DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES : ÉVOLUTION ET SIGNIFICATION

L'évolution de la réglementation des entreprises financières a été marquée au cours de la dernière décennie d'un nouveau principe d'encadrement juridique : celui par lequel le contrôle discrétionnaire des pouvoirs publics se substitue aux dispositions légales très restrictives des activités des institutions financières. En un mot, en même temps que la réglementation se faisait plus libérale, le contrôle, la surveillance et les pouvoirs du contrôleur se faisaient plus directs et plus immédiats. Cette nouvelle philosophie du contrôle des institutions financières s'est implantée grâce à trois phénomènes principaux. Il y eut, d'abord, l'extension progressive et l'uniformisation consécutive des pouvoirs des institutions financières en matière de placement et de financement. Il y eut, en deuxième lieu, l'institution de l'assurance-dépôts et, enfin, l'introduction par le gouvernement fédéral d'un nouveau statut juridique de société financière, celui de société d'investissement. Les pages qui suivent ont pour objet de montrer que telle est la signification des mesures adoptées par le législateur depuis le début de la décennie 1960-69. Les facteurs qui ont entraîné l'abolition de l'ancien régime et donné lieu aux modalités particulières du nouveau régime se dégageront de la même démarche.

### *Libéralisation et uniformisation des règles traditionnelles*

Le schéma en hors-texte contient en résumé les principales dispositions régissant présentement les institutions financières. Le lecteur familier avec la réglementation en vigueur il y a dix ans pourra mesurer l'étendue des transformations survenues au cours de la période et dont l'effet global a été d'atténuer radicalement la rigueur des contraintes traditionnelles. La suite des principales mesures de libéralisation adoptées pourrait s'énumérer à peu près comme suit. La période qui a suivi 1964 a été marquée d'abord par l'accès des banques au marché des hypothèques non garanties, la loi autorisant les banques après 1967 à augmenter de 1 pour cent par année jusqu'à un maximum de 10 pour cent la part de leur actif en placement hypothécaire. Le plafond de 6 pour cent fixé au taux que pouvaient exiger les banques sur leurs prêts a été





supprimé. Le coefficient d'encaisse effectif a été abaissé de 8 à un peu plus de 6 pour cent par le fractionnement des réserves entre les 12 pour cent servant de couverture aux dépôts courants et les 4 pour cent servant de couverture aux autres dépôts. Enfin, les banques ont obtenu le droit d'émettre des débetures à échéance supérieure à cinq ans jusqu'à un montant maximal de la moitié de leur avoir propre.

La limite qui fixait aux deux tiers de la valeur de l'immeuble le montant des prêts hypothécaires que pouvaient consentir certaines institutions comme les sociétés de fiducie, de prêts et d'assurance-vie a été porté à 75 pour cent dans le cas des hypothèques ordinaires. Elle peut même atteindre jusqu'à 90 pour cent, si l'excédent en est garanti par le gouvernement ou la Société centrale d'Hypothèques et de Logement, ou assuré par une police d'assurance-hypothèque. Les caisses populaires ont maintenant accès au marché des actions, de façon limitée par leurs succursales locales, mais surtout indirectement par le truchement des fédérations ou des unions régionales. De même, la part de leur actif que les sociétés de fiducie, de prêts et d'assurance-vie peuvent affecter à l'acquisition d'actions a été portée à 25 pour cent, pourvu que ces actions satisfassent à des conditions d'admissibilité qui ont été elles-mêmes adoucies. Ainsi, au lieu d'exiger que l'entreprise ait versé des dividendes annuels d'au moins 4 pour cent sur leurs actions comme auparavant, la loi n'impose désormais qu'un rendement global de 4 pour cent, distribué ou pas.

Il en va de même des obligations de sociétés privées qui, d'interdites qu'elles étaient aux caisses populaires, sont désormais autorisées pourvu qu'elles soient garanties par un bien-fonds ou par une subvention à venir du gouvernement. Les conditions d'acquisition d'obligations ont également été adoucies pour les sociétés de fiducie, de prêts et d'assurance-vie. Désormais, le marché des obligations privées accessibles à ces institutions englobe toutes celles qui sont garanties par des certificats de fiducie ou du matériel de transport, ainsi que les obligations émises par les organismes subventionnés par les gouvernements fédéral et provinciaux, ou dont les actions satisfont aux critères de rendement établis.

Les sociétés de fiducie, de prêts et d'assurance-vie peuvent maintenant consentir des prêts personnels et commerciaux pourvu que ceux-ci jouissent de la garantie offerte par la Loi sur les prêts destinés aux améliorations agricoles, par la Loi sur les prêts destinés à faciliter les opérations de pêche, par la Loi sur les prêts aux petites entreprises et par les mesures législatives garantissant les prêts aux étudiants. Les fédérations de caisses populaires bénéficient désormais d'une clause omnibus (*basket clause*) autorisant l'affectation de 7 pour cent de leurs ressources à des placements par ailleurs interdits, sauf en ce qui a trait aux immeubles et aux actions. La clause omnibus est devenue plus généreuse pour les sociétés de fiducie, de prêts et d'assurance-vie. Dans le cas de ces dernières elle est

passée de 5 à 7 pour cent de l'actif total. Dans le cas des sociétés de fiducie et de prêts, elle est aussi de 7 pour cent des avoirs, pourvu que ce montant ne dépasse pas 15 pour cent de l'avoir propre.

Les normes régissant le placement dans des maisons de rapport ont aussi été adoucies. Les sociétés de fiducie, de prêts et d'assurance-vie peuvent désormais affecter 2 pour cent au lieu de 1 pour cent de leur actif à l'acquisition d'un même immeuble dans certaines circonstances. La limite reste cependant à 5 pour cent en ce qui a trait à la part de leurs ressources que les sociétés de fiducie et de prêts peuvent affecter au placement en immeubles. Dans le cas des sociétés d'assurance-vie la limite est maintenue à 10 pour cent. Enfin, autre indice d'adoucissement de la réglementation, le rapport entre l'endettement autorisé et le capital propre est passé progressivement de 10 ou 12 à 15, puis à 20 pour les sociétés de fiducie, de prêts et d'assurance-vie, rapport qui s'applique aussi aux banques depuis peu.

Avant de dégager la signification de cette évolution, il convient toutefois de noter qu'en même temps que se produisait la libéralisation observée ci-dessus, un certain nombre de contraintes nouvelles apparaissaient. Parmi les nouvelles clauses restrictives introduites récemment, il faut mentionner l'imposition d'un coefficient de liquidité aux sociétés de fiducie et de prêts, ainsi que la référence à la nationalité comme critère de placement pour les institutions financières. On sait que depuis 1969 les sociétés de fiducie et de prêts doivent conserver un minimum de 20 pour cent de leurs dépôts et certificats garantis à court terme en encaisse ou en valeurs garanties par les gouvernements fédéral ou provinciaux, ou encore par des lignes de crédit en banque. De façon à privilégier l'investissement au Canada, le gouvernement canadien a également imposé aux sociétés de fiducie et de prêts constituées par lui l'obligation de maintenir au Canada un actif au moins égal à l'ensemble de leurs engagements, plus au minimum 10 pour cent de l'excédent de l'actif sur le passif. On sait que le même souci avait amené le gouvernement fédéral à fixer le rapport passif/capital des banques à 20, lorsque plus de 25 pour cent des actions d'une banque étaient détenues par un unique actionnaire ou ses associés. Par cette disposition, on visait à contenir l'expansion de la Banque Mercantile du Canada, seule banque canadienne à propriété étrangère.

La première signification à dégager de ce survol rapide des plus récentes dispositions législatives en matière de réglementation des institutions financières, est que sauf cas exceptionnels, la législation actuelle se révèle extrêmement libérale et donc sensiblement uniforme pour l'ensemble des institutions. Les institutions régies par des lois spéciales sont maintenant placées presque sur le même pied que, par exemple, les compagnies de finance qui relèvent de la loi générale des compagnies. On peut dire, en effet, qu'à part le refus opposé par le législateur à concéder

aux sociétés de fiducie et de prêts le pouvoir de consentir des prêts personnels ou commerciaux non garantis, la réglementation actuelle gêne peu les institutions touchées.

D'autant moins que, comme le notait à juste titre le rapport du Comité d'étude sur les institutions financières<sup>1</sup>, bon nombre de contraintes encore retenues sont plus formelles que réelles. On constate, par exemple, que ni les sociétés d'assurance ou de fiducie, ni les caisses populaires n'affectent au placement en actions la part de leur avoir que la loi leur autorise. Il en va de même des banques qui n'affectent aux placements hypothécaires que 3 à 4 pour cent de leurs dépôts, alors que la loi les autorise à se rendre jusqu'à 5 pour cent. Les sociétés d'assurance-vie ne consacrent guère plus de 6 pour cent de leurs ressources à l'acquisition d'actions, alors que la loi les autorise à atteindre jusqu'à 25 pour cent.

Ce phénomène d'extension et d'uniformisation des pouvoirs de placement et de financement des institutions financières ne doit pas être interprété comme le fruit du désintéressement des pouvoirs publics vis-à-vis des institutions. Bien au contraire. Il faut maintenant noter que parallèlement à cette libéralisation des contraintes légales, se confirmaient et s'étendaient les pouvoirs de surveillance, de contrôle, d'enquête et de prise en charge par le contrôleur public. Cet important phénomène de substitution des pouvoirs d'un contrôleur aux contraintes légales s'est opéré par une double démarche, soit, en premier lieu, l'avènement de l'assurance-dépôts et, en deuxième lieu, l'institution par le gouvernement fédéral d'un nouveau statut légal d'institution financière, celui qui est prévu pour les sociétés d'investissement.

### *Inadaptation de l'encadrement juridique traditionnel*

Pour comprendre l'aboutissement du régime juridique régissant les institutions financières, il faut connaître les facteurs technologiques et politiques qui ont amené le gouvernement fédéral à instituer une Commission d'enquête sur le système bancaire et financier. Il faut se rappeler que jusqu'après la deuxième guerre mondiale, deux seules institutions, les banques et les sociétés d'assurance-vie, prélevaient près de 90 pour cent de toute l'épargne canalisée par les institutions financières. On peut donc dire qu'avant cette époque ces deux institutions satisfaisaient à peu près convenablement aux besoins principaux des épargnants et des emprunteurs.

Avec la hausse du revenu des individus sont apparus de nouveaux besoins. D'abord, souci des épargnants de trouver des débouchés rentables à leurs épargnes, en particulier des salariés désireux d'accumuler des réserves pour l'avenir ; montée en flèche des investissements en construc-

---

1. *Rapport du Comité d'étude sur les institutions financières*, Éditeur officiel du Québec, Québec, 1969, pp. 74 à 78.



tion domiciliaire ; demande de crédit à la consommation fortement à la hausse aussi. Or, il se révéla que pour une raison ou pour une autre les banques et les sociétés d'assurance-vie ne se sont pas montrées aptes à répondre à ces nouvelles pressions. Il ne faut pas attribuer ce retard aux seules dispositions légales trop restrictives qui gênaient leur adaptation, mais aussi au manque de dynamisme de ces entreprises. Il se produisit qu'une pléiade d'institutions concurrentes acquirent une expansion extrêmement rapide, bien supérieure à celle des banques et des sociétés d'assurance-vie.

Par exemple, du côté de l'épargne à court terme, sociétés de fiducie et de prêts, caisses populaires et sociétés de crédit à la consommation rivalisèrent avec les banques pour occuper un terrain de plus en plus vaste. Le même phénomène se reproduisait sur le marché de l'épargne à long terme où les caisses de retraite et les fonds mutuels occupent aujourd'hui à eux deux une position plus importante que les sociétés d'assurance-vie.

Le régime de réglementation avait manifestement été conçu pour des conditions totalement différentes. L'arbitraire avec lequel la loi plaçait des institutions essentiellement semblables dans des conditions concurrentielles différentes ne tarda pas à se révéler. Par exemple, avant la fin des années 1950, l'interdiction faite aux banques de placer en hypothèques, de même que le plafond imposé au taux d'intérêt qu'elles pouvaient exiger sur leurs prêts n'avaient jamais constitué d'obstacle trop gênant à leurs activités. Par suite de l'expansion phénoménale de l'industrie de la construction et de la hausse des taux d'intérêt sur le marché international, la position des banques devenait de plus en plus inconfortable. Autres indices d'inadaptation : aucun encadrement juridique particulier n'était prévu pour des institutions comme les compagnies de finance et les fonds mutuels, dont l'implantation sur le marché du crédit s'était opérée plus récemment ; les sociétés de fiducie étaient encore soumises à la réglementation conçue pour elles à une époque où leur rôle se limitait à celui de fiduciaires.

D'autre part, l'adaptation du régime aux nouveaux besoins se trouvait gênée par un facteur politique bien précis, celui du partage des compétences entre le gouvernement fédéral et les provinces en matière de réglementation des institutions financières. Pour la plupart des institutions financières apparues après la deuxième guerre mondiale ou qui s'étaient tout simplement imposées par leur taille durant l'après-guerre, la constitution et la tradition ne prévoyaient pas de partage rigoureux entre les provinces et le gouvernement fédéral. Dans d'autres cas la compétence semblait réservée aux provinces. L'évolution modifiait donc l'équilibre historique des pouvoirs en matière de marché financier. Une bonne partie de l'épargne à court terme échappait au contrôle du gouvernement fédéral du fait qu'elle n'était plus canalisée par les banques. Le contexte se

prêtait idéalement à la formation d'une commission d'enquête. Le mandat de la Commission Porter consistait à résoudre cet imbroglio.

*Solution des commissions d'enquête fédérale et québécoise*

La Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier, qui publia son rapport en 1964, conçut un régime simple, et nettement défini<sup>2</sup>. Elle choisit en premier lieu de définir légalement la notion de banque, démarche qui n'avait jamais été faite auparavant puisqu'en vertu de la loi des banques, est banque ce qui est défini comme tel par la loi. La banque conçue par la Commission Porter serait donc toute institution acceptant des dépôts à vue ou à échéance de moins de 100 jours, c'est-à-dire émettant des titres non négociables sur le marché ouvert. Toute entreprise s'adonnant à cette sorte d'activité tombait ainsi automatiquement sous l'empire de la loi des banques. La Commission touchait de cette façon les institutions suivantes : les banques à charte et les banques d'épargne alors existantes, les sociétés de fiducie, les sociétés de prêts et les caisses populaires par l'intermédiaire de leur fédération.

Quant aux autres institutions financières, comme les compagnies de finance et les sociétés de prêts en espèces, qui se financent aussi en bonne partie sur le marché de l'épargne à court terme sans toutefois émettre de dépôts proprement dits, elles étaient assimilées à toutes les autres entreprises industrielles et commerciales. Le recours aux valeurs mobilières comme mode de financement les faisait tomber sous l'autorité des commissions de valeurs mobilières.

Pour encadrer l'activité des nouvelles banques ainsi définies, la Commission Porter proposait l'abolition presque totale de toutes les contraintes limitant à ce moment les placements et le mode de financement des institutions financières. L'obligation subsistait, toutefois, pour toutes les banques de maintenir des encaisses à la banque centrale. La Commission recommandait, enfin, l'extension des pouvoirs de surveillance et de contrôle déjà impartis à l'inspecteur général des banques. Cette latitude accrue du contrôleur officiel remplirait désormais la tâche historiquement assumée par la loi, celle de veiller à la solvabilité des institutions financières et donc à la sécurité des épargnants. Il s'agissait de substituer le contrôle discrétionnaire d'une autorité centrale aux contraintes rigides, arbitraires et gênantes que le régime antérieur prévoyait.

La Commission d'enquête par ses propositions résolvait, du moins au plan logique, les deux problèmes qu'on lui avait soumis. L'arbitraire, l'incohérence et la discrimination dont le régime antérieur témoignait se trouvaient supprimés. Désormais, toutes les institutions financières exer-

---

2. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur le système bancaire et financier*, Imprimeur de la Reine, Ottawa, 1964, pp. 405-452.



cant des activités essentiellement semblables devenaient soumises aux mêmes règles du jeu. La rigidité avec laquelle la loi traitait jusque-là les institutions financières faisait place à une flexibilité sensiblement accrue. L'inspecteur général obtenait le pouvoir d'adapter ses directives et son contrôle aux besoins changeants et à la complexité grandissante du marché financier. D'autre part, la compétence du gouvernement fédéral en matière financière et bancaire était non seulement confirmée, mais élargie : toutes les institutions financières lui devenaient par définition assujetties.

Il convient de noter qu'en dépit de son souci d'instituer un cadre juridique simple et logique, la Commission Porter introduisait dans sa principale proposition un élément d'incohérence évident. Toute l'argumentation et l'analyse du rapport s'employaient à établir pour la première fois dans un document officiel la notion d'institution financière et la similitude qui caractérisait tout cet ensemble d'entreprises que les lois antérieures identifiaient comme distinctes, telles les banques, les banques d'épargne, les sociétés de fiducie, les sociétés de prêts, les caisses populaires, les compagnies de finance, les sociétés de crédit à la consommation. Dans le schéma qu'elle proposait finalement, la Commission reniait en quelque sorte son argumentation et son plaidoyer, puisque la réglementation qu'elle proposait ne s'appliquait pas à tout ce qu'elle avait identifié comme institution financière. Elle ne reconnaissait plus que des banques. Des institutions financières comme les compagnies de finance devenaient de simples entreprises commerciales et industrielles. Après avoir déployé tant d'efforts pour identifier l'institution financière, la Commission en laissait tomber la notion dans ses recommandations.

Il ne faut pas imputer à l'illogisme, encore moins à la bêtise, cette incohérence apparente. Les modalités proposées par la Commission Porter reposaient sur des fondements politiques, eux-mêmes inspirés par la technologie du marché financier. Convaincus de la ressemblance caractérisant les activités des institutions financières modernes et conscients de l'in vraisemblance d'un régime où les règles de fonctionnement des entreprises étaient parfois définies par onze autorités distinctes, les commissaires voulaient uniformiser la réglementation. Pour ce faire, ils choisirent d'étendre la notion de banque à tout ce réseau d'entreprises à peu près semblables, spécialisées dans la transmission de l'épargne à court terme, plutôt que d'inventer un statut juridique formellement original qui aurait entraîné de toute façon des effets semblables, mais qui aurait présenté l'inconvénient de susciter des débats et des résistances stériles. De toute façon, la « fonction bancaire » constitue une notion imprécise, sans frontières rigoureusement identifiables. Créer un autre statut que celui de banque n'aurait consisté au fond qu'à donner un nom différent à une même réalité.

C'est d'ailleurs cette même réalité qui a amené le Comité d'étude sur les institutions financières créé par le gouvernement québécois à proposer le regroupement dans un unique statut légal de toutes les institutions financières aujourd'hui régies par des lois particulières, mais accomplissant essentiellement les mêmes tâches<sup>3</sup>. A la différence de la Commission Porter, le Comité d'étude n'avait pas à se soucier de sauvegarder l'autorité du gouvernement fédéral en matière de marché financier. Au contraire, le souci transparaît à travers tout le rapport de faire passer sous le contrôle du gouvernement québécois l'ensemble des institutions que la constitution ne réserve pas expressément à l'autorité centrale. La même dimension politique s'exprime donc à travers les propositions du Comité d'étude, mais cette fois-ci en sens inverse, c'est-à-dire en faveur du gouvernement du Québec.

L'incohérence au moins formelle reprochée au rapport de la Commission Porter n'apparaît cependant pas dans le projet de réforme du Comité d'étude. Toutes les entreprises dont la fonction principale consiste à prélever l'épargne pour la prêter devenaient des sociétés de prêts et placements. Seules les banques auraient échappé à cet encadrement et au contrôle qui l'accompagnait, mais strictement parce qu'il était inconcevable que la réglementation des banques passe sous la responsabilité du gouvernement québécois. Ainsi se trouvait aboli le statut distinct des sociétés de fiducie et de prêts, des caisses populaires, des compagnies de finance ou de prêts à la consommation, des fonds mutuels, et même des sociétés d'assurance-vie. La réglementation de cette unique institution était d'ailleurs extrêmement libérale comme dans le cas de la Commission Porter. La plupart des contraintes limitant aujourd'hui les modes de financement ou de placement des institutions étaient abolies et remplacées par une surveillance beaucoup plus étroite d'un contrôleur muni de pouvoirs très étendus. Si les propositions du Comité avaient été transposées dans la loi, la notion d'institutions financières aurait été introduite dans les lois.

### *Régime actuel : recommandations Porter sans la lettre*

L'analyse superficielle des lois actuelles régissant les institutions financières porterait le lecteur inattentif à conclure que les propositions de la Commission Porter sont restées lettres mortes. Or il s'avère qu'en dépit des apparences l'esprit du rapport Porter, sinon la lettre, s'est presque intégralement transposé dans les faits. D'une part, toutes les institutions financières historiquement créées par des lois spéciales et distinctes continuent d'exister et d'être assujetties à ces lois particulières. Donc, banques, sociétés de fiducie, sociétés de prêts, sociétés de crédit à la consom-

---

3. *Rapport du Comité d'étude...*, op. cit., pp. 115-128.

mation, fonds mutuels, et sociétés d'assurance-vie subsistent et sont astreintes à des dispositions légales formellement distinctes.

Et pourtant trois phénomènes d'importance se sont produits, qui ont transformé radicalement et dans le sens du rapport Porter l'encadrement juridique et, donc, le fonctionnement des institutions financières. Ces trois dimensions de l'évolution récente de la législation résident, premièrement, dans l'institution de l'assurance-dépôts, deuxièmement, dans l'introduction par le gouvernement fédéral du statut juridique de sociétés d'investissement et enfin, troisièmement, dans la libéralisation progressive des contraintes légales, dont j'ai fait état au début de cet article. Ne revenons pas sur cette dernière question, mais le lecteur comprendra facilement que la suppression progressive ou l'atténuation des contraintes légales limitant l'activité des institutions financières engendrent à la limite les mêmes effets d'uniformisation que l'invention d'un nouveau statut unique qui remplacerait tous les anciens.

Quant à l'assurance-dépôts, on se souviendra que le rapport Porter en avait expressément condamné l'adoption comme non avenue. Il s'avère que de mémoire d'homme aucun épargnant n'a jamais perdu un sou au Canada par suite de faillites d'institutions recevant des dépôts. Au contraire, la kyrielle de banqueroutes retentissantes survenues parmi les institutions financières à la fin des années 1950 et au début des années 1960 avait strictement touché des institutions qui n'acceptaient pas de dépôts et que, par conséquent, l'assurance-dépôts ne protégeait aucunement.

C'est donc encore ici le facteur politique qui a amené le gouvernement fédéral à importer des Etats-Unis une formule dont personne ne voyait l'intérêt en tant que mesure de protection des épargnants. Lorsque, en effet, on prend conscience des pouvoirs de contrôle et de surveillance énormes que le législateur fédéral conférait au contrôleur public en échange de cette protection factice, on se rend compte que le gouvernement atteignait par des voies indirectes ce qu'il jugeait trop laborieux et peut-être inatteignable par une refonte explicite du cadre juridique. Par la dépendance où il plaçait les principales institutions financières vis-à-vis de lui, le gouvernement fédéral reprenait l'autorité sur le marché du capital qui menaçait de lui échapper par l'évolution de la technologie financière.

Enfin, le gouvernement fédéral adoptait récemment une Loi concernant les sociétés d'investissement. Cette mesure s'applique à toutes les institutions financières qui ne font pas déjà l'objet de lois spéciales. Ces dernières sont, d'ailleurs, expressément exclues de l'application de la loi. L'intérêt de cette nouvelle mesure était d'introduire pour la première fois dans le droit la notion d'institution financière. La loi dit expressément que les dispositions qu'elle comporte s'appliquent à toute « corporation

qui fait principalement des opérations d'emprunt et de placement ». Plus concrètement encore elle régit toute entreprise qui obtient l'épargne par emprunts de toutes espèces, obligations, débetures, effets négociables ou autres titres de créances, et qui emploie plus de 40 pour cent des ressources ainsi obtenues à l'octroi de crédit ou l'achat de valeurs mobilières. S'il est vrai que le seuil de 40 pour cent reste arbitraire, on n'en décèle pas moins l'intention très nette du législateur d'établir une distinction entre l'ensemble des entreprises, d'une part, et les entreprises financières, d'autre part. La notion d'institution financière a donc maintenant été traduite en droit.

Cette mesure, on le voit, permet d'abord d'encadrer les institutions comme les compagnies de finance, les compagnies de petits prêts et les fonds mutuels constitués en compagnie qui ne relevaient jusqu'alors d'aucune loi particulière. Mais ensuite, cette loi amène le gouvernement fédéral à ralentir la fondation de nouvelles sociétés financières autres que des sociétés d'investissement. Les contraintes que cette mesure prévoit se révèlent si libérales qu'elles sont susceptibles d'inciter les intéressés éventuels à opter pour le statut de sociétés d'investissement, plutôt que pour celui de sociétés de fiducie ou de prêts ou même de banques. La loi comporte, en effet, peu de restrictions en matière de placement ou de mode de financement, si ce n'est que le mot dépôts n'apparaît pas explicitement dans la définition légale « d'opération d'investissement ».

Au fond, la société d'investissement conçue par le gouvernement fédéral correspond approximativement à la banque ou à la société de placement proposées par la Commission Porter et le Comité d'étude québécois. C'est en ce sens qu'on a pu affirmer ci-dessus que l'autorité fédérale avait atteint indirectement ce qu'elle n'avait pas osé obtenir directement. Du point de vue québécois et compte tenu de l'inaction prévisible et effective du gouvernement québécois, le contrôle des institutions financières est à toute fin pratique passé systématiquement au gouvernement fédéral. La Commission Porter avait vu juste puisque l'histoire lui a donné raison.

Jean-Luc MIGUÉ,  
*École nationale d'Administration publique (Québec).*